

140-1
c 198

POLITICA ENTRE LAS NACIONES

La lucha por el
poder y la paz

bachim, 1904-
Hans J. Morgenthau,
Sexta edición revisada por
Kenneth W. Thompson

DONATIVO
M. CLAIRE

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
EL COLEGIO DE MEXICO, A.C.

CEL

Grupo Editor Latinoamericano
Colección ESTUDIOS INTERNACIONALES

Una Teoría Realista de la Política Internacional

La finalidad de este libro consiste en presentar una teoría de la política internacional. El modo en que debe validarse una tal teoría debe ser empírico y pragmático antes que apriorístico y abstracto. En otras palabras, la teoría no debe ser juzgada mediante algunas nociones abstractas y preconcebidas, y conceptos desligados de la realidad, sino por su propósito: aportar orden y significado a una masa de fenómenos que, sin ella, permanecerán desasidos e ininteligibles. Se debe hallar un doble sistema de comprobación, lógico y empírico a la vez. Los hechos tal como se presentan, ¿asimilan la interpretación que de ellos ha hecho la teoría? Y con respecto a las conclusiones, ¿podemos sostener que son consecuencia directa y necesaria de sus premisas? En suma, ¿podemos sostener que la teoría es compatible con los hechos y consigo misma?

La problemática que esta teoría afronta concierne a la naturaleza de toda política. La historia del pensamiento político moderno es la historia de la confrontación entre dos escuelas que en lo sustancial difieren en sus concepciones sobre la naturaleza del hombre, de la sociedad y de la política. Uno piensa que puede realizarse aquí y ahora un orden político, moral y racional, derivado de principios abstractos y universalmente aceptados. Supone la bondad esencial y la infinita maleabilidad de la naturaleza humana, y sostiene que la razón por la que el orden social no llega a estar a la altura de los patrones racionales reside en la falta de conocimientos o de comprensión, en la obsolescencia de las instituciones sociales o en la perversión de ciertos individuos y grupos aislados. Confía en la educación, en la reforma y en el ocasional uso de la fuerza para remediar estos defectos.

La otra escuela afirma que el mundo, imperfecto desde un punto de vista racional, es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana. Para mejorar al mundo, se debe trabajar con estas fuerzas y no contra ellas. Al ser el nuestro un mundo de intereses opuestos y conflictivos, los principios morales nunca pueden realizarse plenamente. Pero

al menos podemos acercarnos a ellos mediante el siempre temporario equilibrio de intereses y la siempre precaria conciliación de los conflictos. Esta escuela, por lo tanto, extrae de un sistema de represiones y equilibrios un principio universal aplicable a todas las sociedades pluristas. Recurre a precedentes históricos antes que a principios abstractos. Aspirará a que ocurra el menor mal posible antes que el bien absoluto. Debido a su preocupación teórica por la naturaleza humana tal como es y por los procesos históricos tal como han ocurrido, la teoría que presentamos ha sido llamada realista. ¿Cuál es la doctrina del realismo político? Resulta imposible exponer aquí la filosofía del realismo político, por lo que nos limitaremos a destacar seis principios fundamentales que frecuentemente han sido mal interpretados.

SEIS PRINCIPIOS DE REALISMO POLITICO

1. El realismo político supone que la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana. A los efectos de cualquier mejoramiento de la sociedad es necesario entender previamente las leyes que gobiernan la vida de esa sociedad. El funcionamiento de esas leyes es completamente ajeno al curso de nuestras preferencias; desafiarlas significa el riesgo de exponerse al fracaso.

El realismo cree tanto en la objetividad de las leyes de la política como en la factibilidad de elaborar una teoría racional que explique, aunque sea imperfecta y parcialmente, estas leyes objetivas. También cree, como no podía ser de otro modo, en la posibilidad de discernir entre verdad y opinión en el campo de la política, entre lo que es verdad objetiva y racionalmente, entre lo sustentado por la evidencia e iluminado por la razón y lo que sólo es un juicio subjetivo, desprendido de los hechos tal cual son e influido por el prejuicio y el optimismo.

La naturaleza del hombre, en la que arraigan las leyes de la política, no ha variado desde el momento en que las filosofías clásicas de China, India y Grecia descubrieron estas leyes. Por lo tanto, la novedad no es necesariamente una virtud en el campo de la teoría política, del mismo modo que la antigüedad tampoco es un defecto. La circunstancia de que una teoría política —si es que existe tal teoría— sea algo completamente nuevo implica, por lo tanto, una prevención en su contra, antes que un prejuicio favorable respecto a su solidez. Por el contrario, el hecho de que una teoría política haya sido desarrollada hace cientos o miles de años —como la teoría del equilibrio del poder—, no suscita necesariamente la presunción de que sea anticuada y no responda a la realidad actual. Las teorías políticas deben someterse a la doble prueba de la razón y la experiencia. Descartar una teoría simplemente porque floreció hace varios siglos significa incurrir en un prejuicio moderno que da por sentada la superioridad del presente sobre el pasado. Asimismo, exhumar una teoría por razones de moda o extravagancia implica reconocer que en política podemos tener opiniones pero no verdades.

darles sentido a través de la razón. Supone que el carácter de una política exterior sólo puede surgir del análisis de los hechos políticos que se producen y de las consecuencias previsibles de estos actos. Podemos, entonces, observar los actos contemporáneos de los estadistas y de las consecuencias previsibles de estos hechos llegaremos a averiguar los objetivos que han tenido en mente.

Sin embargo, no basta con el simple análisis de los hechos. Para dar sentido a los elementos iniciales y fácticos de la política exterior debemos acercarnos a la realidad política con una especie de esquema racional, una suerte de mapa que nos sugiera los posibles sentidos de la política exterior. En otras palabras, debemos ponernos en el lugar del estadista que tiene que colocar cierto problema de política exterior bajo ciertas circunstancias; conviene entonces preguntarnos cuáles son las alternativas racionales (presumiendo siempre que actúa de modo racional) que debe elegir y que encuadran el problema, y cuáles de estas alternativas racionales deberá elegir el estadista que actúa bajo aquellas circunstancias. La comprobación de esta hipótesis racional, contra los hechos reales y sus consecuencias, da sentido teórico a los hechos de la política internacional.

2. El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. Este concepto proporciona el enlace entre la razón —en trance de comprender la política internacional— y los hechos que reclaman comprensión. Fija a la política como una esfera autónoma de acción y comprensión distinta de otras esferas tales como la económica, entendida en términos de interés definido como beneficio—, la ética, la estética o la religiosa. Sin tal concepto, cualquier teoría política, internacional o interna, sería totalmente imposible ya que no podríamos distinguir entre hechos políticos y los que no lo son, ni estaríamos en condiciones de introducir la menor medida de orden sistemático dentro de la esfera política.

Debemos suponer que los estadistas piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder. Ya que todas las evidencias de la historia confirman esa suposición. Ella nos permite historiar y predecir los pasos que cualquier hombre de estado —pasado, presente o futuro— haya dado o esté dispuesto a dar en la escena política. Miramos sobre su hombro cuando redacta sus documentos, oímos las conversaciones que mantiene con otros hombres de estado, leemos y anticipamos sus pensamientos más recónditos. Al pensar en términos de interés definido como poder, pensamos del mismo modo que él y como desprecupados observadores entendemos sus pensamientos y acciones tal vez mejor que él mismo, que es parte fundamental de la escena política.

El concepto de interés definido como poder impone al observador una disciplina intelectual, confiere un orden racional en materia de política y posibilita la comprensión teórica de la política. Desde el punto de vista de los actores, proporciona una disciplina racional a la acción y crea esa magnífica continuidad en política exterior que hace inteligible las que llevan adelante Estados Unidos, Inglaterra o Rusia; asimismo, les da un aspecto racional, continuo, autoconsistente, independientemente

de las motivaciones, preferencias o cualidades morales e intelectuales de los sucesos estadistas que lleguen a la cima del poder en cada uno de esos países. Por lo tanto, una teoría realista de la política internacional nos permitirá eludir dos falacias populares: la preocupación por las motivaciones y la preocupación por las preferencias ideológicas.

Buscar la clave de una política exterior exclusivamente en las motivaciones de los hombres de estado es fútil y engañoso. Es fútil porque la motivación es uno de los aspectos psicológicos más inasibles, que siempre expuesto a la deformación subjetiva que introduce tanto el interés del actor como del observador. ¿Realmente sabemos cuáles son nuestros motivos? ¿Y qué sabemos de los motivos de los demás?

Aunque tuviéramos acceso a los reales motivos que animan a los hombres de estado, ese conocimiento contribuiría muy poco a la comprensión de la política exterior y bien podría confundirnos. No obstante, es verdad que el conocimiento de la motivación de los hombres de estado puede entregarnos una entre las muchas claves posibles que nos permita su política exterior. Pero en modo alguno será la clave que nos permita predecir el rumbo de esa política exterior. La historia no muestra una correlación exacta y necesaria entre la calidad de los motivos y la calidad de la política exterior. Esto es cierto tanto en términos morales como políticos.

No se puede concluir de las buenas intenciones de un estadista que su política exterior será moralmente loable o políticamente exitosa. Al enjuiciar sus motivaciones, podremos decir que no llevará adelante, en modo intencional, políticas moralmente censurables, pero no estaremos en condiciones de decir nada sobre las posibilidades de éxito que tiene. Si queremos conocer las cualidades morales y políticas de sus actos, éstos son los que deben ocupar nuestra atención y no los motivos que los han impulsado. ¿Cuántas veces los estadistas han sentido el impulso de mejorar el mundo y, sin embargo, han terminado empeorándolo? ¿Cuántas veces se han fijado determinado objetivo y en cambio han terminado consiguiendo otro que nadie deseaba?

La política de apaciguamiento de Neville Chamberlain estuvo —hasta donde se puede juzgar— inspirada por buenos motivos. Seguramente fue, como la de ningún otro primer ministro británico, la que menos en cuenta tuvo consideraciones acerca del poder personal y su felicidad sólo se concentró en la preservación de la paz y el logro de la felicidad para todos los implicados. Sin embargo, la política de Chamberlain ayudó a que sobreviniera la segunda guerra mundial y acaró inenarrable miseria a millones de seres humanos. Por otra parte, los motivos que animaban a Winston Churchill tenían un alcance mucho menos universal y estaban mucho más estrechamente dirigidos hacia el poder personal y nacional; sin embargo, la política exterior que surgió de esos motivos inferiores fue ciertamente de calidad moral y política superior a la que llevó a cabo su predecesor. Juzgado en función de sus motivos, Robespierre fue uno de los hombres más virtuosos que hayan existido alguna vez. Fue el radicalismo utópico, nacido de una posición virtuosa, quien lo llevó a matar a aquellos menos virtuosos que él,

quien más tarde lo colocó en el patíbulo y finalmente quien destruyó la revolución de la que había sido líder.

Los buenos motivos proporcionan seguridad contra las políticas deliberadamente malas, pero no garantizan la bondad moral o el éxito político de las políticas que inspiran. Si se desea entender una política exterior, resulta importante conocer no tanto los motivos primarios del estadista sino su habilidad intelectual para comprender lo esencial de la política extranjera así como su habilidad política para trasladar esa comprensión a un acto político exitoso. De donde se desprende que la ética juzga, en forma abstracta, la calidad moral de los motivos, tanto la teoría política debe juzgar las cualidades políticas del intelecto, la voluntad y la acción.

Una teoría realista de la política internacional también eludirá otra falacia popular, la de igualar las políticas exteriores de un estadista con sus simpatías filosóficas o políticas y deducir las primeras de las últimas. Los estadistas, especialmente bajo las condiciones contemporáneas, bien pueden recurrir a la costumbre de presentar sus políticas exteriores en términos de sus simpatías filosóficas y políticas a los efectos de conseguir apoyo popular para ellas. Pero (distinguen) con Lincoln, entre su *deber oficial*, que consiste en pensar y actuar en función del interés nacional, y su *deseo personal*, que tiende a la corporización en todo el mundo de los propios valores morales y principios políticos. El realismo político no requiere ni condona la indiferencia hacia los ideales políticos o los principios morales, pero sí reclama una nítida diferenciación entre lo deseable y lo posible, entre lo que es deseable en todas partes y en cualquier tiempo y lo que es posible bajo circunstancias concretas de tiempo y lugar.

Es evidente que no todas las políticas exteriores han seguido un curso tan racional, objetivo y no emocional. Los elementos contingentes de personalidad, prejuicios y preferencias —y todas las debilidades del intelecto y la voluntad de que es capaz el ser humano— suelen apartar a las políticas exteriores de su curso racional. Cuando la política exterior es implementada bajo condiciones de control democrático, es especialmente necesario manejar las emociones populares a los efectos de lograr apoyo para la propia política. No obstante, una teoría de política exterior que aspire al racionalismo necesita, por ahora, desahucarse como sea de esos elementos irracionales, al tiempo que construye un marco de política exterior que integre la esencia racional que se halla en la experiencia, sin las desviaciones contingentes provenientes del racionalismo que también se encuentran en la experiencia.

Estas desviaciones de la racionalidad, que no son resultado de caprichos personales o de la psicopatología personal de quien ejecuta la política, sólo pueden parecer contingentes desde el ventajoso punto de vista de la racionalidad, aunque sean elementos de un coherente sistema de irracionalidad. Vale la pena explorar la posibilidad de construir una contrateoría de la política irracional.

Cuando se observa el desarrollo del pensamiento norteamericano sobre política exterior, resulta sorprendente la persistencia de actitudes erróneas que han sobrevivido —bajo diferentes modalidades— a los

embates de los argumentos intelectuales y de la experiencia política. Una vez que esta perplejidad—en el verdadero sentido aristotélico—se somete a los resultados de la búsqueda de comprensión racional, llegamos a una conclusión al mismo tiempo confortadora y perturbadora: nos encontramos en presencia de fallas intelectuales compartidas por todos nosotros en modos y grado diferentes. En conjunto proporcionan el perfil de cierto tipo de patología de la política internacional. Cuando la mente humana se acerca a la realidad con el propósito de emprender una acción—y la acción política es una de las instancias más conspicuas—, a menudo suele desviarse en alguno de estos cuatro fenómenos mentales: remanentes de un adecuado modo de pensar y actuar previo que ahora se ha vuelto obsoleto ante una nueva realidad social; interpretaciones demonológicas de la realidad que reemplazan una realidad ficticia—poblada por personas malvadas más que por situaciones en verdad inmanejables—por la que se vive; negativa a aceptar la existencia de un amenazante estado de cosas, que es negado mediante una verbalización ilusoria; confianza en la infinita maleabilidad de una realidad ciertamente turbulenta.

Los hombres responden a las situaciones sociales con modelos repetitivos. La misma situación, reconocida en su identidad gracias a situaciones previas, sólo requiere entonces la identificación de un caso particular para aplicarle el modelo preformado apropiado a él. Así, la mente humana sigue el principio de economía de esfuerzos, obviando un examen *de novo* de cada situación individual y el modelo de pensamiento de acción adecuado a ella. Sin embargo, cuando las circunstancias experimentan cambios dinámicos, los modelos tradicionales dejan de ser apropiados; deben ser reemplazados por otros que reflejen tales cambios. De otro modo, se produciría una brecha entre los modelos tradicionales y las nuevas realidades, y pensamiento y acción se desencantarían.

En el plano internacional no es exagerado decir que la propia estructura de las relaciones internacionales—como se refleja en las instituciones políticas, en los procedimientos diplomáticos y en los acuerdos legales—ha tendido a estar en desacuerdo con la realidad de la política internacional. Mientras la primera asume la "igualdad soberana" de todas las naciones, la última se caracteriza por una marcada desigualdad entre las naciones, dos de las cuales son llamadas superpotencias porque tienen en sus manos un poder sin precedentes de destrucción total, en tanto muchas de ellas reciben el nombre de "miniestados" puesto que su poder es minúsculo aun comparado con el de las naciones estado tradicionales. Es este contraste e incompatibilidad entre la realidad de la política internacional y los conceptos, instituciones y procedimientos creados para hacerla inteligible y controlarla, quien ha causado, al menos por debajo del nivel de grandes potencias, la inmanejabilidad de las relaciones internacionales hasta límites de anarquía. El terrorismo internacional y las diferentes reacciones de los gobiernos ante él, el involucramiento de gobiernos extranjeros en la guerra civil libanesa, las operaciones militares de Estados Unidos en el sudeste asiático o la

explicarse o justificarse con referencia a conceptos, instituciones o procedimientos tradicionales.

Todas estas situaciones tienen una característica común. El hecho moderno de la interdependencia requiere un orden político que lo tenga en cuenta; no obstante, la superestructura legal e institucional, que se remonta al siglo XIX, supone la existencia de una multiplicidad de estados naciones autosuficientes, impenetrables, soberanos. Estos remanentes de un orden legal e institucional obsoleto no sólo se interponen en el camino hacia una transformación racional de las relaciones internacionales a la luz de la desigualdad del poder y la interdependencia de los intereses, sino que también vuelven precaria, si no imposible, la posibilidad de políticas más racionales dentro del defectuoso entramado de un sistema tal.

Es una característica del pensamiento primitivo la personalización de los problemas sociales. La tendencia es particularmente fuerte cuando el problema parece no susceptible de una comprensión racional y de un manejo satisfactorio. Cuando una persona o un grupo de personas es identificado como causante de la dificultad, esto parece volver el problema tanto intelectualmente accesible cuanto susceptible de solución. Así, crear en Satán como la fuente del mal nos hace "entender" la naturaleza del mal al concentrar la búsqueda de su origen y su control sobre una persona particular cuya existencia física presuminimos. La complejidad de los conflictos políticos excluye soluciones tan simples. Las catástrofes naturales no se evitarán quemando brujas; la amenaza de una poderosa Alemania estableciendo su hegemonía sobre Europa no se evita desembarazándose de una sucesión de líderes germanos. Pero al asociar el problema con ciertas personas sobre quienes tenemos—o esperamos tener—control, reducimos el problema, intelectual y pragmáticamente, a proporciones manejables. Una vez que hemos identificado a ciertos individuos o grupos de individuos como la fuente del mal nos parece haber entendido el nexo causal que lleva desde los individuos al problema social; ese aparente entendimiento sugiere la aparente solución: eliminemos a los individuos "responsables" de él y habremos resuelto el problema.

La superstición aún domina nuestras relaciones dentro de la sociedad. El modelo de pensamiento y acción demonológico ahora se ha trasladado a otros campos de la acción humana, cercanos al tipo de indagación racional y acción que ha desalojado a la superstición de nuestras relaciones con la naturaleza. Como dijo William Graham Sumner, *la capacidad de superstición no ha cambiado mucho, pero ahora acompaña a la política y no a la religión*.¹ Los numerosos fracasos de Estados Unidos en reconocer y responder a la policéntrica naturaleza del comunismo es un primer ejemplo de este defecto. El copolario de su indiscriminada oposición al comunismo es el indiscriminado apoyo a gobiernos y movimientos que profesan y practican el anticomunismo. Las políticas norteamericanas en Asia y Latinoamérica han derivado de esta posición simplista.

¹ "Mores of the Present and Future", en *War and Other Essays*, New Haven, Yale University Press, 1911, pág. 159.

La guerra de Vietnam y nuestra incapacidad para llegar a acuerdos con China continental encontraron aquí su razón de ser. Lo mismo vale para la teoría y práctica de la contrainsurgencia, incluyendo los asesinatos en gran escala bajo el programa Fénix en Vietnam y los intentos de asesinato —o asesinatos— de estadistas. Signos de enfoque similar han sido evidentes más recientemente en Centroamérica.

El enfoque demonológico de la política internacional fortalece otra tendencia patológica, la de negarse a reconocer y vérselas efectivamente con una realidad amenazante. El enfoque demonológico ha desplazado nuestra atención e inquietud hacia los adherentes al comunismo —indivualmente en lo interno y en lo internacional, movimientos políticos, gobiernos extranjeros— alejándonos de la real amenaza: el poder de los estados, sean comunistas o no. El macartismo no sólo significó el más marcado ejemplo norteamericano del enfoque demonológico, sino que también fue uno de los más extremos exponentes de este tipo de juicio erróneo: confundió la ampliamente ilusoria amenaza de subversión doméstica con la real amenaza del poder soviético.

Finalmente, forma parte de este enfoque de la política crear que no hay problemas —por más irremediables que puedan parecer— realmente insolubles si existen esfuerzos bien intencionados, bien financiados y competentes. En otra parte he intentado poner al descubierto las raíces intelectuales e históricas de esta creencia,² aquí me limitaré a señalar su persistente fortaleza, a pesar de mucha experiencia en contrario, como ha sido la guerra de Vietnam y la declinación general del poder norteamericano. Esta preferencia por las soluciones económicas a problemas políticos y militares se encuentra sólidamente apoyada por los intereses de los potenciales receptores del apoyo económico, quienes prefieren el obviamente provechoso traslado de las ventajas económicas al penoso y riesgoso regateo diplomático.

La diferencia entre la política internacional tal como se presenta en la actualidad y la teoría racional que se desprende de ella es semejante a la que existe entre una fotografía y un retrato del mismo rostro. La fotografía muestra todo lo que puede verse a simple vista; el retrato, en cambio, no muestra todos los detalles, pero nos permite ver —al menos lo intenta— algo que no suele surgir de una simple ojeada: las características humanas de la persona retratada.

El realismo político no sólo contiene elementos teóricos sino también factores normativos. Sabe que la realidad política está llena de contingencias e irracionalidades sistémicas y, por lo tanto, apunta a mostrar la típica influencia que ejercen sobre la política internacional. Por otra parte, tiene en común con cualquier teoría social la necesidad de enfatizar los factores racionales de la realidad política para aspirar a una completa comprensión teórica. En última instancia, estos factores racionales son los que dan inteligibilidad a la realidad en el marco de la teoría. El realismo político presenta una construcción teórica de una

política exterior racional que la experiencia nunca llega a asumir por completo.

Al mismo tiempo, el realismo político considera que una política exterior racional es una buena política exterior; sólo una política exterior racional minimiza los riesgos y maximiza los beneficios y, además, cumple simultáneamente con el precepto moral de la prudencia y el requerimiento político del éxito. El realismo político pretende que el registro fotográfico del mundo político se parezca todo cuanto sea posible al retrato pintado. Consciente de la inevitable brecha entre una buena política exterior —es decir, una racional— y una política exterior como las que existen actualmente, el realismo político sostiene que la teoría no sólo debe apoyarse sobre los elementos racionales de la realidad política, sino además que la política exterior debe ser racional en vista de sus propios propósitos morales y prácticos.

Por lo tanto, no resulta un argumento consistente contra la teoría aquí presentada el hecho de que la actual política exterior no se desarrolle —o no pueda desarrollarse— de acuerdo con sus preceptos. Ese argumento malinterpreta la intención de este libro, que consiste en presentar no una indiscriminada descripción de la realidad política, sino una teoría racional de la política internacional. Lejos de quedar invalidada por la circunstancia de que un perfecto equilibrio de poder rara vez se produce en la realidad, supone que la realidad, al ser defectuosa en este sentido, debe entenderse y evaluarse como una aproximación a un sistema ideal de equilibrio del poder.

El realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable. La idea de interés es, en efecto, la esencia de la política y resulta ajena a las circunstancias de tiempo y lugar. Recordando la experiencia de la antigua Grecia, Tucídides afirmó que “la identidad de intereses es el más sólido lazo que une a los estados y a los individuos”. En el siglo XIX, Lord Salisbury retomó la idea al señalar que “el único lazo que perdura” entre las naciones es “la ausencia de intereses contrapuestos”. George Washington lo elevó a principio general de su gobierno:

Tan solo un pequeño conocimiento de la naturaleza humana bastará para convencernos de que el principio rector para gran parte de la humanidad es el interés y que, en mayor o menor medida, casi todos los hombres se encuentran bajo su influencia. Por razones de virtud pública, durante cierto tiempo, o en determinadas circunstancias, los hombres pueden afectar una conducta totalmente desinteresada. Pero no son razones suficientes como para producir una permanente actitud en acuerdo con normas más refinadas y obligaciones sociales. Pocos son los hombres capaces de hacer un constante sacrificio de todos sus intereses privados en beneficio del bien común. Resulta vano clamar contra la corruptibilidad de la naturaleza humana en este aspecto; la realidad es así, ha sido demostrada por la experiencia de cada época y cada nación. Deberíamos cambiar en gran medida la naturaleza del hombre antes de poder pensar en un cambio de camino. Ninguna institución que construya sobre otras bases

que no sean las de la verdad presuntiva de esta máxima puede llegar a tener éxito.³

En nuestro siglo, estas ideas encontraron eco y elaboración en Max Weber, quien escribió:

Los intereses —materiales e ideales— y no las ideas son quienes dominan directamente las acciones de los hombres. No obstante, las "imágenes del mundo" creadas por estas ideas a menudo han servido como indicadores para determinar los caminos por los cuales el dinamismo de los intereses impulsa el movimiento de las acciones.⁴

Sin embargo, el tipo de interés determinante de las acciones políticas en un período particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del que se formula la política exterior. Los objetivos que persiguen las naciones en sus políticas exteriores pueden incluir toda la gama de objetivos que cualquier nación haya perseguido o pueda perseguir en el futuro.

Las mismas observaciones se aplican al concepto de poder. Su contenido y el modo en que se usa están determinados por el entorno político y cultural. El poder puede comprender cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra. El poder cubre el dominio del hombre por el hombre en ya se trate de la circunstancia en que se halla disciplinado por fines morales y controlado por salvaguardas constitucionales, como sucede en las democracias occidentales, o de esa bárbara e indomita fuerza que encuentra sus leyes en su propia fortaleza y su única justificación en su engrandecimiento.

El realismo político no presupone que las actuales condiciones bajo las que se desarrollan las políticas exteriores, con su extremada inestabilidad y la siempre presente amenaza de una escalada de la violencia, no puedan cambiarse. El equilibrio de poder, por ejemplo, es indudablemente un elemento constante en todas las sociedades pluralistas, como bien lo supieron los autores de *The Federalist*. No obstante, es capaz de operar, como lo hace en Estados Unidos, bajo condiciones de relativa estabilidad y conflictos pacíficos. Si los factores que han permitido el surgimiento de estas condiciones pueden ser duplicados en la escena internacional, análogos condiciones de estabilidad y paz también prevalecerán en ella, como ha ocurrido durante largos tramos en la historia de ciertas naciones.

Lo que es verdad en el carácter de las relaciones internacionales también lo es en el Estado-nación como punto de referencia final de la política exterior contemporánea. Mientras el realista piensa que el in-

terés es el parámetro permanente mediante el que debe juzgarse y dirigirse la acción política, la conexión contemporánea entre el interés y el Estado-nación es producto de la historia y, en consecuencia, está condenada a desaparecer con el transcurso de la historia. Nada en la posición realista está en contra del supuesto de que la presente división del mundo político en Estados-naciones vaya a ser reemplazada por unidades mayores de distinto carácter, más de acuerdo con las potencialidades técnicas y las exigencias morales del mundo contemporáneo.

El realista se aleja de otras escuelas de pensamiento ante la vital cuestión de cómo debe transformarse el mundo contemporáneo. Se encuentra persuadido de que esa transformación sólo podrá concretarse mediante el cuidadoso manipuleo de las fuerzas perennes que modelaron el pasado y que configurarán el futuro. El realista no logra convencerse de que esa transformación puede lograrse a través de una simple confrontación de la realidad política, regida por sus propias leyes.

4. El realismo político conoce el significado moral de la acción política. También tiene conciencia de la inevitable tensión entre los preceptos morales y los requerimientos de una exitosa acción política. Tampoco pretende eludir rápidamente ese conflicto, ya que de ese modo sólo conseguiría distorsionar tanto el problema político como el moral haciendo aparecer los hechos políticos como mucho más satisfactorios moralmente de lo que en realidad son y las leyes morales como menos exigentes de lo que efectivamente son.

El realismo sostiene que los principios morales universales no pueden aplicarse a los actos de los Estados en una formulación abstracta y universal, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias concretas de tiempo y lugar. El individuo puede sostener, como individuo: *Fiat iustitia, pereat mundus* (hágase justicia aunque el mundo perezca). El Estado, en cambio, no tiene derecho a decir lo mismo en nombre de los que tiene a su cargo. Tanto el individuo como el Estado deben juzgar la acción política a la luz de principios morales universales tales como el de la libertad. Mientras el individuo tiene el derecho moral de sacrificarse a sí mismo en defensa de este principio moral, el Estado no tiene el derecho de permitir que su desaprobación moral a una determinada violación de la libertad interfiera en el resultado exitoso de una acción política inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional. No puede existir moralidad política sin prudencia, esto es, sin consideración de las consecuencias políticas de una acción aparentemente moral. El realismo, pues, considera a la prudencia —la consecuencia de más peso entre las acciones políticas alter-nativas— como la suprema virtud en política. En abstracto, la ética juzga los actos en función de su acomodamiento a los principios morales; la ética política los juzga según sus consecuencias políticas. Las filosofías clásica y medieval conocían esto al igual que Lincoln, quien señaló:

Hago las cosas como mejor sé hacerlas, como mejor puedo y así continuaré haciéndolas hasta el fin. Si el fin me justifica, todo lo que se ha dicho en contra de mí no tendrá ninguna importancia.

³ *The Writings of George Washington*, editado por John C. Fitzpatrick, United States Printing Office, Washington, 1931-44, vol. X, pág. 363.
⁴ Marianne Weber, *Max Weber, J. C. B. Mohr, Tübingen*, 1926, págs. 347-48. Véase también Max Weber, *Gesammelte zur Religionssoziologie*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1920, pág. 252.

Si el fin demuestra que estaba equivocado, ni diez ángeles jurando que había actuado correctamente me salvarían.

5. El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con los preceptos morales que gobiernan el universo. Del mismo modo que establece la diferencia entre verdad y opinión, también discierne entre verdad e idolatría. Todas las naciones se sienten tentadas —y pocas han sido capaces de resistir la tentación durante mucho tiempo— de encubrir sus propios actos y aspiraciones con los propósitos morales universales. Una cosa es saber que las naciones están sujetas a la ley moral y otra muy distinta pretender saber que es el bien y el mal en las relaciones entre las naciones. Hay una enorme diferencia entre la creencia de que todas las naciones se someten a inescrutables juicios de Dios y la convicción blasfema de que Dios simplemente está del lado de uno y de que los deseos propios coinciden exactamente con los deseos de Dios.

La liviana ecuación entre un nacionalismo particular y los consejos de la provincia es moralmente indefendible; en ella radica ese pecado de soberbia contra el que tanto los trágicos griegos como los profetas bíblicos han prevenido a gobernantes y a gobernados. La ecuación es también políticamente perniciosa porque puede engendrar la distorsión del juicio que, en medio del frenesí encefalítico de una cruzada, destruye naciones y civilizaciones en nombre de principios morales, ideales o del propio Dios.

Por otra parte, es precisamente el concepto de interés, definido en términos de poder, el que nos pone a salvo tanto de esos excesos morales como de esa locura política. En efecto, si consideramos a todas las naciones, incluida la nuestra, como entidades políticas en pos de sus respectivos intereses definidos en términos de poder, entonces estamos en condiciones de hacer justicia con todas. Y nos encontraremos en aptitud de juzgar a otras naciones del mismo modo como juzgamos a la nuestra, al hacerlo de este modo, seremos capaces de llevar adelante política que respeten los intereses de otras naciones al tiempo que protegen y promueven los nuestros. En política, la moderación no puede ser más que el reflejo de la moderación en el juicio moral.

6. La diferencia, entonces, entre realismo político y otras escuelas de pensamiento es muy profunda. A pesar de lo mucho que se ha malentendido y malinterpretado la teoría política del realismo político resulta imposible hablar de contradicción entre sus actitudes intelectuales y morales en materia política.

En el aspecto intelectual, el realista político mantiene la autonomía de su esfera política, del mismo modo como el economista, el abogado o el moralista mantienen la suya. Piensa en términos de interés, del mismo modo que el mismo modo como el economista piensa en términos de interés entendido como beneficio; el abogado, en la conformidad de los actos con las reglas legales; y el moralista, en la conformidad de los actos con los principios morales. El economista se pregunta: ¿Cómo afecta esta política la riqueza de la sociedad o, al menos, a algunos

sectores? El abogado se pregunta: ¿Esta política está de acuerdo con las normas legales? El moralista se pregunta: ¿Esta política está de acuerdo con los principios morales? Y el realista político se pregunta: ¿Cómo afecta esta política el poder de la nación?

El realista político no ignora la existencia y relevancia de otros parámetros de pensamiento distintos a los políticos. Pero como realista político no puede subordinar esos parámetros a los políticos. Y se aleja de otras escuelas cuando éstas imponen parámetros de pensamiento propios de otras esferas a la actividad política. Es aquí donde el realismo toma distancia de la "aproximación legalista-moralista" a la política internacional. Que este apartamiento no es, como lo hemos explicado, una mera creación imaginaria sino una proyección del corazón mismo de la controversia puede comprobarse mediante muchos ejemplos históricos. Tres nos serán suficientes.⁵

En 1939 la Unión Soviética atacó a Finlandia. Este acto puso a Francia e Inglaterra ante dos problemas, uno legal y el otro político. ¿La acción soviética violaba el Pacto de la Liga de las Naciones? Y, en ese caso, ¿qué contramedidas debían adoptar Francia e Inglaterra? El problema legal podía esclarecerse fácilmente puesto que obviamente la Unión Soviética había hecho algo que el Pacto prohibía. El problema político dependía en primer lugar del modo en que la acción de Rusia afectaba los intereses de Francia e Inglaterra y, luego, de la distribución de poder existente por ese entonces entre Francia e Inglaterra, por una parte, y la Unión Soviética y otras naciones potencialmente hostiles por otra. En tercer término dependía también de la influencia que las eventuales contramedidas podían llegar a tener sobre los intereses de Francia e Inglaterra, como, asimismo, sobre la futura distribución del poder. Como principales miembros de la Liga de las Naciones, Francia e Inglaterra se ocuparon de que la Unión Soviética fuera expulsada de la Liga y no pudieran unirse a Finlandia en la lucha contra la Unión Soviética a causa de la negativa sueca a permitir que tropas extranjeras pasaran por su territorio para llegar a Finlandia. Si no hubiera sido por esta negativa sueca, muy rápidamente Francia e Inglaterra se habrían encontrado en guerra contra Alemania y la Unión Soviética al mismo tiempo.

La política de Francia e Inglaterra fue un ejemplo clásico de legalismo al permitir que una solución legal, legítima dentro de su propia esfera, determinara sus actos políticos. En lugar de oponer ambas cuestiones, la legal y la de poder, atendieron sólo a la cuestión legal y la respuesta que obtuvieron no estuvo en función del problema que condicionaba su propia existencia como países.

El segundo ejemplo ilustra la "aproximación moralista" a la política internacional. Tiene que ver con el estatuto internacional del gobierno comunista de China. El ascenso de este gobierno colocó al mundo occi-

⁵ Otros ejemplos pueden consultarse en Hans J. Morgenthau, "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States" en *The American Political Science Review*, vol. XLVI, diciembre de 1952, pág. 979 y siguientes. Véase además Hans J. Morgenthau, *Politics in the 20th Century*, vol. 1 y *The Decline of Democratic Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1962, pág. 79 y siguientes.

dental ante dos problemas, uno moral y otro político. ¿La naturaleza y las políticas de ese gobierno estaban de acuerdo con los principios morales del mundo occidental? ¿Debería el mundo occidental mantener relaciones con tal gobierno? La respuesta a la primera pregunta sólo podía ser negativa. No obstante, esa primera negativa no necesariamente debía extenderse a la segunda pregunta. El parámetro de pensamiento aplicado a la primera—el moral—consistía sencillamente en comparar la naturaleza y las políticas del gobierno comunista de China con los principios de moralidad occidentales. Por otra parte, la segunda cuestión—la política—debía someterse a la complicada prueba de los intereses en juego y al poder de cada parte, y la influencia de uno u otro curso de acción sobre esos intereses y ese poder. Puede haber ocurrido que el resultado de esa prueba llevara a aconsejar que lo más sabio era no mantener relaciones con el gobierno de China. Llegar a tal conclusión sin haber mediado la aplicación de esa prueba y dando una respuesta moral a un problema típicamente político no habría sido—como en la realidad lo fue—un ejemplo clásico del “acercamiento moralista” a la política internacional.

El tercer caso ilustra con claridad el contraste existente entre el realismo y la aproximación legalista-moralista a la política externa. Inglaterra, en tanto garante de la neutralidad de Bélgica, declaró la guerra a Alemania en agosto de 1914 porque esta última nación había violado la neutralidad de Bélgica. La acción británica puede ser justificada tanto en términos realistas como legalistas-moralistas. Se podría argumentar en forma realista que por siglos había sido axiomático para la política exterior británica evitar que los Países Bajos quedaran bajo control de potencias hostiles. Por lo tanto no fue la violación de la neutralidad belga en sí misma, sino las intenciones hostiles del violador, lo que determinó la actitud británica. Si la violadora hubiese sido otra nación distinta a Alemania, es muy posible que Inglaterra se hubiese abstenido de intervenir. Fue ésta la posición asumida por sir Edward Grey, ministro de Relaciones Exteriores británico durante el período. En 1908 el subsecretario de Relaciones Exteriores Hardinge le formuló el siguiente comentario: “Si en el transcurso de una guerra contra Alemania, Francia violara la neutralidad belga es muy dudoso que Inglaterra o Rusia movieran un dedo en favor de la neutralidad de Bélgica; pero en cambio, si fuese Alemania quien violara la neutralidad belga es muy probable que los cursos de acción fuesen totalmente opuestos”. A lo que sir Edward Grey replicó: “Exactamente”. También se pueden considerar los aspectos morales y legales que acompañaba la violación de la neutralidad belga, ya que las carencias morales y legales del acto, independientemente de los intereses en juego y de la identidad del violador, justificaban la intervención británica y también la norteamericana. Esta fue la posición que adoptó Theodore Roosevelt en su carta del 22 de enero de 1915 a sir Edward Grey:

Para mí el nudo de la situación ha sido Bélgica. Si Inglaterra o Francia hubiesen actuado contra Bélgica como lo ha hecho Alemania, habría opuesto del mismo modo como ahora me opongo a Alemania

He apoyado enfáticamente su modo de actuar porque lo considero un modelo de lo que deben hacer quienes creen que los tratados deben observarse con buena fe y como parte de la moral internacional. Asumo esta posición como un norteamericano que no se siente más inglés que alemán, que pretende servir lealmente los intereses de su país, pero que también intenta hacer todo lo que le es posible en favor de la justicia y la decencia y que, por lo tanto, se siente obligado a juzgar a todas las naciones por su conducta en ocasiones determinadas.

Esta defensa realista de la autonomía de la esfera política frente a la subversión que significan otras modalidades de pensamiento no implica desprecio ni disgusto por la existencia e importancia de esas otras modalidades de pensamiento. Significa, más bien, la aspiración a que cada una tenga su propia esfera y función. El realismo político se apoya en una concepción pluralista de la naturaleza humana. El hombre real es una combinación del “hombre económico”, del “hombre político”, del “hombre moral”, del “hombre religioso”, etc. Un hombre que sólo tuviera una proyección “política” sería como una bestia, ya que carecería de todas las contenciones morales. Alguien que sólo fuese un “hombre moral” sería un loco, puesto que sólo fuese la prudencia. Quien sólo fuese “hombre religioso” sería un santo, ya que no conocería en absoluto los deseos mundanos.

Al dar por sentados todos estos aspectos de la naturaleza humana, el realismo político también acepta que para comprender a cada uno de ellos es preciso ubicarla dentro de sus propios términos. O sea que si se desea entender al “hombre religioso”, primero debe abstraerse ese aspecto de todos los demás que componen la naturaleza humana y tratarlo como si fuera el único. Además deben aplicarse a la esfera religiosa las pautas de pensamiento concordantes con ella, aunque sin olvidar que existen otras pautas que también operan sobre las inclinaciones religiosas del hombre. Lo que es verdad en esta faceta de la naturaleza humana, también lo es en las demás. Ningún economista moderno, por ejemplo, consideraría a su ciencia y a las interrelaciones de ésta con otras ciencias de otro modo. La economía se ha convertido en una teoría autónoma de todas las actividades económicas del hombre precisamente a través de un proceso de diferenciación de otras modalidades del pensar y mediante el desarrollo de normas aplicables a su propio objeto. El propósito del realismo político consiste en propender a un desarrollo análogo en el campo de la política.

Pertenece a la naturaleza de las cosas el hecho de que una teoría política basada en principios como los explicados no consiga un apoyo unánime; lo mismo podría decirse de cualquier política exterior sustentada en las mismas bases. Tanto la teoría como la política van contra dos corrientes de nuestra cultura que no pueden ponerse de acuerdo con las premisas y resultados de una objetiva teoría racional de la política. Una de esas corrientes subestima el papel del poder en la sociedad con argumentos que provienen de la experiencia y la filosofía del siglo XIX; de

ella nos ocuparemos detenidamente más adelante.⁶ La otra corriente, opuesta a la teoría realista y práctica de la política, proviene de las propias relaciones que existen, y que deben existir, entre la mente humana y la esfera política. Por motivos que discutiremos más adelante, en sus operaciones cotidianas la mente humana no puede estar frente a frente con la verdad de la política. Debe enmascarar, distorsionar, empujear o embellecer la verdad cuando se encuentra implicada en procesos políticos, especialmente si son de política internacional. Solo mediante esa ficción el hombre puede vivir en paz consigo mismo y con los demás en tanto animal político.

Es, por lo tanto, inevitable que una teoría que intenta entender la política internacional tal como es en la actualidad, y tal como debería ser en su naturaleza intrínseca antes que como la gente desearía que fuera, deba remontar una resistencia psicológica que no existe para la mayor parte de las otras ramas del conocimiento. Por eso mismo un libro destinado a la comprensión teórica de la política internacional exige una explicación y una justificación especial.

2

La Ciencia de la Política Internacional

COMPRESION DE LA POLITICA INTERNACIONAL

Diferentes aproximaciones

Este libro tiene dos propósitos. El primero consiste en detectar y entender las fuerzas que movilizan las relaciones políticas entre las naciones y comprender los modos por los cuales estas fuerzas actúan entre sí, sobre las relaciones políticas internacionales y sobre las instituciones. En la mayor parte de las demás ciencias sociales esta finalidad se daría por sentada, ya que el fin natural de toda investigación científica implica el descubrimiento de las fuerzas que subyacen en los fenómenos y la modalidad en que operan. Al acercarnos al estudio de la política internacional no se puede dar por descontado este propósito; antes bien, requiere un énfasis especial. Al respecto, el doctor Grayson Kirk ha señalado:

Hasta hace muy poco, el estudio de las relaciones internacionales en Norteamérica ha estado monopolizado por investigadores que han adoptado alguna de las siguientes tres aproximaciones. Primero, han sido historiadores, quienes han considerado las relaciones internacionales como mera historia reciente ante la cual el estudiante siente en desventaja debido a la ausencia de un adecuado y asequible conjunto de datos. Un segundo grupo, el de los juristas internacionales, se ha ocupado razonable y primariamente de los aspectos legales que surgen de las relaciones interestatales; sin embargo, pocas veces han realizado esfuerzos serios a los efectos de indagar en las razones fundamentales que hacen de este nexo legal algo incompleto e inadecuado. Finalmente, se encuentran quienes poco se han preocupado por las relaciones internacionales tal como se dan en la realidad, ya que postulan la construcción ideal de un sistema que las organice. Sólo tardía y recientemente hemos visto estudiantes apli-

⁶ Véanse páginas 37 y siguientes.